



**You have downloaded a document from**  
**RE-BUŚ**  
**repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Opinia prawna w przedmiocie dopuszczalności kastracji (sterylizacji) kotów wolno żyjących i jej finansowanie w ramach programów, o których mowa w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt

**Author:** Tomasz Pietrzykowski

**Citation style:** Pietrzykowski Tomasz. (2016). Opinia prawna w przedmiocie dopuszczalności kastracji (sterylizacji) kotów wolno żyjących i jej finansowanie w ramach programów, o których mowa w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. W: T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, M. Suska, K. Gil (red.), "Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt" (S. 191-196). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

TOMASZ PIETRZYKOWSKI

## Opinia prawna w przedmiocie dopuszczalności kastracji (sterylizacji) kotów wolno żyjących i jej finansowania w ramach programów, o których mowa w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt

Przepis art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt<sup>1</sup> w brzmieniu nadanym nowelizacją z 16 września 2011 roku<sup>2</sup> przewiduje obowiązek określania przez gminę rocznego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności (art. 11a ust. 1 u.o.z.). W art. 11b ust. 2 u.o.z. wymienione zostały elementy, które zawierać musi taki program. Wśród nich znajdują się m.in.:

- zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku (pkt 1);
- opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie (pkt 2);
- obowiązkowa sterylizacja albo kastacja zwierząt w schroniskach dla zwierząt (pkt 4).

Sposób sformułowania tego przepisu budzi po stronie niektórych organów administracji wątpliwości co do prawnej dopuszczalności dalszego finansowania sterylizacji i kastracji wolno żyjących kotów (będącego szeroko stosowaną i finansowaną dotąd przez gminy metodą ograniczania populacji kotów wolno żyjących).

Wątpliwości te odwołują się do najprostszej, językowej wykładni art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z., zgodnie z którą w obecnym stanie prawnym kastacja (ste-

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 856 ze zm., dalej: u.o.z.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2011 r., Nr 230, poz. 1373).

rylizacja) zwierząt bezdomnych musi być obligatoryjnie wykonywana jedynie w schroniskach. Interpretacja taka jest jednak nie tylko błędna na gruncie *stricte* językowej warstwy u.o.z., ale przede wszystkim wymaga zupełnego zignorowania przyjmowanych w polskiej kulturze prawnej reguł wykładni systemowej i funkcjonalno-celowościowej. Nakazują one interpretowanie każdego fragmentu ustawy z uwzględnieniem kontekstu językowego, a także normatywnego (a więc innych przepisów prawnych) oraz kontekstu aksjologiczno-funkcjonalnego (celów ustawy, wartości, jakie mają być dzięki niej realizowane etc.). Dopiero wzięcie pod uwagę wszystkich tych aspektów pozwala wiarygodnie ustalić intencję prawodawcy, którą powinny kierować się organy stosujące prawo. Jak się bowiem podkreśla, „ustalając zatem znaczenie językowe przepisu, należy brać pod uwagę także jego kontekst systemowy i funkcjonalny, a więc na przykład inne przepisy prawne, wolę prawodawcy oraz cel regulacji”, w szczególności zaś „w każdej sytuacji, gdy nasuwa się podejrzenie, że wynik wykładni językowej może okazać się nieadekwatny, interpretator powinien go skonfrontować z wykładnią systemową i funkcjonalną”<sup>3</sup>.

Trzeba zatem zauważyć, że na gruncie przepisów u.o.z. ustawodawca posługuje się dwoma odrębnymi pojęciami: zwierzęta domowe oraz zwierzęta wolno żyjące. Zwierzętami bezdomnymi mogą być natomiast jedynie zwierzęta domowe lub gospodarskie, które zostały porzucone, zabłąkały się lub uciekły. Nie ulega wątpliwości, że koty, które posiadają właścicieli, a jedynie zabłąkały się, uciekły lub zostały porzucone, są zwierzętami domowymi i podlegają zasadom, które u.o.z. przewiduje dla postępowania ze zwierzętami bezdomnymi. Jednakże posłużenie się przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. zwrotem *koty wolno żyjące* wskazuje wyraźnie, że ustawodawca dopuszcza istnienie także takich populacji kotów, które podlegają regulacji właściwej nie dla zwierząt domowych (w tym bezdomnych), lecz zwierząt wolno żyjących.

Zgodnie z podstawowymi zasadami wykładni językowej, tzw. zakazem wykładni synonimicznej i zakazem wykładni homonimicznej, nie należy (bez uzasadnionych powodów) odmiennym zwrotom użytym w akcie normatywnym nadawać takiego samego znaczenia, a takim samym zwrotom – znaczenia różnego. Wyklucza to utożsamianie *kotów wolno żyjących ze zwierzętami domowymi* (a tylko te mogą być w rozumieniu ustawy *bezdome*), a także wyklucza odróżnianie *kotów wolno żyjących* od *zwierząt wolno żyjących*. Trzeba zatem przyjąć, że ustawodawca odróżnia i poddaje odmiennym regułom prawnym postępowanie ze zwierzętami domowymi oraz tymi kotami, które zaliczają się do kategorii zwierząt wolno żyjących (w odróżnieniu od tych, które jedynie zabłąkały się, uciekły lub zostały porzucone przez właściciela). W przeciwnym wypadku inter-

<sup>3</sup> Tak na przykład postanowienie SN z dnia 26 kwietnia 2007 r., I KZP 6/07, LEX nr 259799; uchwała NSA z dnia 19 kwietnia 2012 r., II FSP 3/11, LEX nr 1127052; wyrok NSA z dnia 2 lutego 2010 r., II FSK 1319/08, LEX nr 595749; postanowienie NSA z dnia 9 kwietnia 2009 r., II FSK 1885/07, LEX nr 531916.

pretacja ustawy prowadziłaby do ewidentnej sprzeczności, zawierałaby ona bowiem jednocześnie obowiązek dokarmiania kotów wolno żyjących (art. 11b ust. 2 pkt 2), jak i ich odławiania i umieszczania w schroniskach (art. 11b ust. 2 pkt 4). **Pogląd, jakoby koty wolno żyjące były w rozumieniu ustawy zwierzętami bezdomnymi, uznać trzeba za prawnie bezzasadny.**

Ustalenie to ma z kolei bezpośrednie znaczenie dla określenia odrębności reżimu prawnego, jakiemu podlegają z jednej strony koty wolno żyjące, a z drugiej – zwierzęta bezdomne, jedynie te ostatnie podlegają bowiem odławianiu i umieszczaniu w schroniskach (art. 11 ust. 3 oraz art. 11a ust. 2 pkt 1 i pkt 3 u.o.z.). Przepisy te dotyczą tylko zwierząt bezdomnych i **nie znajdują zastosowania** do zwierząt (kotów) wolno żyjących.

Taki stan prawny tworzy podstawowy kontekst normatywny dla interpretacji art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z., przewidującego obligatoryjną kastrację (sterylizację) zwierząt w schroniskach, jego zakres zastosowania obejmuje bowiem te zwierzęta, które podlegają umieszczaniu w schroniskach, a zatem – jedynie zwierząt bezdomnych. Przepis art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy nakazuje ich obligatoryjną kastrację (sterylizację) po odłowieniu i umieszczeniu w schronisku. Można (choć jest to dyskusyjne) wyprowadzać z tego – na zasadzie rozumowania *a contrario* – wniosek, że w przypadku zwierząt bezdomnych nie jest dopuszczalna ich kastracja poza schroniskami. Wniosek taki **nie** wynika wprawdzie logicznie z art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. – z obowiązku, aby w sytuacji X czynić, nie wynika A ani nakaz, ani zakaz czynienia A również w sytuacji Y. Z obowiązku np. badania zębów wszystkim dzieciom w szkole nie wynika ani nakaz, ani zakaz badania im zębów poza szkołą. W przypadku kastracji (sterylizacji) zwierząt wnioskowanie *a contrario* może być tu jednak uzasadnione względami celowościowymi: wykluczeniem „dzikiej” sterylizacji zwierząt bezdomnych, które z mocy u.o.z. powinny, co do zasady, podlegać odłowieniu i umieszczeniu w schronisku, a następnie podlegać kastracji (sterylizacji) w ramach zorganizowanej działalności schroniska.

**W żadnym wypadku natomiast brzmienie art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. nie może stanowić podstawy do wyprowadzania jakichkolwiek wniosków w zakresie niedopuszczalności kastracji zwierząt, które nie są zwierzętami bezdomnymi (te bowiem w ogóle nie są objęte zakresem normowania art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z.).** Dopuszczalność kastracji albo sterylizacji zwierząt innych niż zwierzęta bezdomne nie jest przedmiotem tego przepisu, podobnie jak postępowanie w tych sprawach. Do kotów wolno żyjących odnosi się natomiast art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. nakazujący gminie zapewnienie im opieki (w tym – lecz nie wyłącznie – ich dokarmianie). Bezpośrednio z brzmienia art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. wynikają dwa wnioski:

- 1) gmina ma obowiązek zapewnić (i finansować) opiekę nad zwierzętami bezdomnymi;
- 2) na taką opiekę powinno składać się nie tylko ich dokarmianie.

Samo brzmienie art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. nie rozstrzyga natomiast, czy w ustawowym rozumieniu „opieki” nad kotami wolno żyjącymi może mieścić się także dokonywanie ich kastracji (sterylizacji). Do odpowiedzi na to pytanie nie wystarczy ani odwołanie się do językowego brzmienia art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z., a tym bardziej do obowiązku kastracji w schroniskach zwierząt bezdomnych (a więc innej kategorii zwierząt). Należy zatem sięgnąć tu do argumentów systemowych i celowościowych.

Za dopuszczalnością traktowania kastracji (sterylizacji) kotów wolno żyjących jako elementu opieki sprawowanej nad nimi przez gminę wydaje się przemawiać argument systemowy. Mianowicie w art. 27 ust. 1 u.o.z. regulującym zasady dokonywania zabiegów na zwierzętach (którym bez wątpienia jest także kastracja albo sterylizacja) wskazuje się, że obok ratowania życia lub zdrowia zwierząt są one dopuszczalne także „dla koniecznego ograniczenia ich populacji”. Nic w przepisie tym nie wskazuje, aby przesłanka ta miała dotyczyć wyłącznie zwierząt bezdomnych, a nie wolno żyjących (zwłaszcza, że przepisy zarówno samej u.o.z., jak i innych aktów normatywnych dopuszczają ograniczanie populacji nawet w formie odstrzałów redukcyjnych zwierząt – w przypadku zwierząt dzikich). Można tu więc oprzeć się dodatkowo na rozumowaniu *a maiori ad minus*. Oczywiście jest jednocześnie, że ewentualny zabieg kastracji (sterylizacji) kotów wolno żyjących może być wykonany jedynie przy zachowaniu wszelkich przewidzianych dla takich zabiegów rygorów prawnych, a więc wyłącznie przez osoby uprawnione, w zakładach leczniczych dla zwierząt i z zachowaniem wszelkich standardów humanitarnych (znieczulenia etc.). Zasady te wynikają wprost z art. 27 ust. 1–3 u.o.z.

Za dopuszczalnością traktowania kastracji (sterylizacji) kotów wolno żyjących jako elementu „opieki” sprawowanej nad nimi na podstawie art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. przemawiają jednak przede wszystkim istotne argumenty celowościowo-funkcjonalne, interpretacja przeciwna (wykluczająca kastrację z zakresu art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z.) prowadzi bowiem do absurdu. Mianowicie bez żadnych wyraźnych merytorycznych powodów wykluczałaby działanie, które służy ograniczeniu nie tylko cierpień, jakie stają się udziałem rozmnażających się bez kontroli kotów (następnie głodujących, ginących pod kołami samochodów, padających ofiarą różnego typu bestialstw etc.), ale także wydatków publicznych na opiekę nad tą grupą zwierząt. Zawężająca wykładnia art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. nie znajdowałaby zatem uzasadnienia także w jakichkolwiek względach racjonalności i gospodarności. Trzeba by bowiem przyjąć, że gminy mają obowiązek dokarmiać koty wolno żyjące, nie podejmując żadnych działań zapobiegających niekontrolowanemu przyrostowi ich liczebności, a tym samym prowadząc do systematycznego wzrostu potrzeb finansowych związanych z taką opieką. Wydaje się to stanowiskiem irracjonalnym, zakładającym, że intencją prawodawcy było stałe potęgowanie się problemu kotów wolno żyjących, zwiększania się skali ich cierpień oraz nakładów finansowych, jakie gminy powinny ponosić na wywiązywanie się z zadania sprawowania nad nimi opieki. Byłoby

to sprzeczne ze zdrowym rozsądkiem, a także podstawowymi celami i wartościami, których realizacji służyć mają przepisy u.o.z. (przede wszystkim minimalizacji cierpień zwierząt). Byłby to więc klasyczny przypadek wykładni prowadzącej *ad absurdum*.

Należy zauważyć, że reguła wykładni zakazująca nadawania przepisom takiego znaczenia, w którym prowadzą one do wniosków irracjonalnych czy absurdalnych, jest jedną z „najmocniejszych” zasad wykładni prawa. Pozwala ona nawet na przełamanie jasnego i jednoznacznego znaczenia językowego interpretowanych przepisów, a co dopiero na odrzucenie jedynie jednego z możliwych jego rozumień. Z tego względu należy zdecydowanie stanąć na stanowisku, że w świetle argumentów językowych, systemowych i celowościowo-funkcjonalnych kastracja (sterylizacja) kotów wolno żyjących mieści się w zakresie art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. Pogląd przeciwny wydaje się jawnie i rażąco sprzeczny z *ratio legis* u.o.z., nie znajduje także jakichkolwiek podstaw w kontekście, jaki dla tego przepisu stwarzają pozostałe unormowania u.o.z. Również uzasadnienie nowelizacji u.o.z. z 16 września 2011 roku, mocą której art. 11a nadane zostało jego aktualne brzmienie, nie zawiera jakichkolwiek przesłanek do twierdzenia, aby zamiarem prawodawcy było wykluczenie dopuszczalności kastracji (sterylizacji) kotów wolno żyjących. Wprost przeciwnie, intencja prawodawcy zmierzała w przeciwnym kierunku – a mianowicie rozszerzenia zakresu kastracji i sterylizacji o obowiązek jej dokonania względem wszystkich zwierząt bezdomnych trafiających do schronisk<sup>4</sup>.

Jeżeli zatem treść pojęcia „opieki” nad wolno żyjącymi kotami, o której mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z., obejmuje procedury ich kastracji (sterylizacji), to *eo ipso* dopuszczalne jest także jej finansowanie w ramach gminnego programu opieki i zapobieganiu bezdomności. Co więcej, **zaniechanie takich przedsięwzięć w oparciu o niestaranną i opartą na ewidentnych błędach prawnych wykładnię przepisów ustawy narażać może gminę na zarzut niegospodarnego dysponowania środkami publicznymi przeznaczonymi na realizację programu. Niepodejmowanie działań zmierzających do ograniczania skali problemu, z którym wiąże się ustawowy obowiązek wydatkowania środków publicznych, uznać należałoby za narażanie gminę na konieczność ponoszenia dodatkowych zbędnych wydatków w kolejnych latach na zapewnienie opieki stale rozmnażającej się populacji kotów wolno żyjących.**

Należy podkreślić, że prawidłowa i staranna wykładnia przepisów stanowi obowiązek każdego organu, który z mocy prawa zobowiązany jest do ich stosowania. Organami takimi są w tym przypadku organ wykonawczy gminy (wójt, bur-

<sup>4</sup> Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, druk nr 4257, VI kadencja Sejmu, s. 6, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/08D26EF6B5358A78C125789D00381AF6/\\$file/4257.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/08D26EF6B5358A78C125789D00381AF6/$file/4257.pdf) [dostęp: 10.05.2016].

mistrz, prezydent) oraz rada gminy – zobowiązane do opracowania i przyjęcia programu odpowiadającego rzeczywistej, prawidłowo ustalonej treści normatywnej art. 11 i 11a u.o.z. Obowiązkiem i odpowiedzialnością właściwych pracowników merytorycznych w każdej gminie jest dokonanie interpretacji uwzględniającej przyjmowane zasady wykładni językowej, systemowej i celowościowej, która nie doprowadzi do konkluzji w oczywisty i jaskrawy sposób sprzecznych z podstawowymi założeniami tej ustawy, a także z wymogami gospodarnego i celowego wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na realizację ustawowych zadań gminy. Wedle dostępnych informacji w zdecydowanej większości gmin art. 11a u.o.z. jest zresztą interpretowany prawidłowo, jako niewykluczający finansowania kastracji (sterylizacji) kotów wolno żyjących pod pretekstem obowiązkowego sterylizowania zwierząt bezdomnych w schroniskach.

Na marginesie należy zauważyć, że ewentualne zakwestionowanie legalności kastracji (sterylizacji) kotów wolno żyjących w ramach programu, o którym mowa w art. 11a u.o.z., **nie może oznaczać stwierdzenia nieważności całego programu, a jedynie tej jego części, która zdaniem organu nadzorczego wykracza poza zakres przewidziany w art. 11a u.o.z.** Nie ulega wątpliwości, że w razie takiego rozstrzygnięcia nadzorczego gmina miałaby podstawy do skierowania skargi do sądu administracyjnego, w oparciu o powyżej przedstawione argumenty merytoryczne.